



JRI news release

「年金改革の骨格に関する方向性と論点」 に対する評価と課題

2002年12月11日

株式会社 日本総合研究所

調査部 経済・社会政策研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

本件に関するお問い合わせは、調査部西沢までお願いします。
電話 03(3288)5052
E-Mail nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

1. 保険料水準の抑制策に焦点

厚生労働省は、2002年12月5日に「年金改革の骨格に関する方向性と論点」（以下、「方向性と論点」）を公表した。このペーパーは、参考資料を含め155ページにわたる大部なものであるが、公的年金制度が抱える問題をすべて網羅したものではなく、公的年金制度における重要課題の1つである将来の保険料水準の抑制策に焦点を当てている（図表）。

このなかで、最大の特徴は、厚生年金の保険料率を将来的に（2022年度時点）年収の20%（労使折半、国庫負担2分の1のケース）に固定し（現在は同13.58%、国庫負担は現行3分の1）、その範囲内で給付を行うという新方式への「転換」を打ち出したことにある。

現行の公的年金制度は、給付建て（確定給付）であるため、決められた額の年金給付を賄うために、保険料率の引き上げを中心に対処してきており、今後も現行方式のままであれば、厚生年金保険料率は年収ベースで23.1%（労使折半、国庫負担2分の1のケース）までの引き上げ（2030年度時点）が必要であると厚生労働省は試算している。

このような保険料率引き上げによる経済的負担と、際限のなさが、公的年金に対する不信の大きな要因になっており、「方向性と論点」は、保険料率引き上げに一定の歯止めをかけようとするものといえる。

（図表）現行方式と「方向性と論点」における新方式の比較

現行方式	新方式
保険料水準を見直しながら現行の給付水準を維持する（給付水準維持方式）	最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む（保険料固定方式） [試算の代表例] 厚生年金の保険料率（総報酬ベース） 段階的に引き上げて、20%に固定（2022年度から） 給付水準（厚生年金） ・賃金上昇率や物価上昇率から支え手の減少分を調整してスライド ・現役の手取り賃金比 59%（現行） 52%（2032年度以降） 基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合
給付水準（厚生年金） 現役の手取り賃金比 59%維持 厚生年金の保険料率（総報酬ベース） 13.58%（現行） 23.1%（2030年度以降） 国民年金の月額保険料（99年度価格） 13,300円（現行） 20,500円（2016年度以降） 基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合	

（資料）「年金改革の骨格に関する方向性と論点について」から抜粋

2. 保険料固定方式とは

保険料負担水準に歯止めをかけるための仕組みが、「方向性と論点」のなかで提唱されている「保険料固定方式」である。

保険料負担水準に歯止めをかけるには、給付を抑制する必要がある。

一般に、給付水準を引き下げる手段としては、給付乗率のカット、支給開始年齢の引き上げ、スライド方式の変更などの手段が考えられる。

の給付乗率とは、年金給付額を計算する際の掛け目である。前回の99年改革では、厚生年金の給付乗率は、従来の $7.5 / 1000$ から、 $7.125 / 1000$ へ引き下げられた。の支給開始年齢の引き上げも、99年改革では厚生年金の報酬比例部分を60歳から段階的に65歳まで引き上げられることが決められた。また、のスライド方式の変更に関しては、既に受給している年金に関しては、賃金スライドを凍結し、物価スライドのみとされることになった。

「方向性と論点」で提唱されているのは、やの手段ではなく、のスライド方式を変更することにより、段階的に給付水準を抑制していこうとする手段である。

「方向性と論点」では、保険料固定方式のテクニカルな面を含め詳細な説明が行われているが、大まかには、次のような仕組みである。

現行の方式（給付水準維持方式）では、新規に受け取る年金給付は、現役世代1人当たりの賃金水準に合わせて水準が引き上げられている。

ところが、今後は少子化によって、仮に現役世代1人当たりの賃金水準が順調に伸びたとしても、現役世代の人数そのものの減少が見込まれるため、賃金の合計の伸びは1人当たり賃金の伸びに比べ、相対的に低下する。この乖離は、少子化が進めば進むほど深刻となる。

新しい方式（保険料固定方式）では、新規に受け取る年金給付水準を、これまでのようないくつかの方法で調整する。
1つは、新規に受け取る年金給付水準を段階的に引き下げていくという考え方である。

少子化が進めば、進むほど給付水準は低くなるが、一方、出生率が回復し、働き手が増えれば、給付水準が改善することになる。

3. モデル世帯の試算による新方式の検証

「保険料固定方式」が国民に与える影響を、2つの世代における平均的な夫婦世帯（モデル世帯）を例にとることによって検証しよう。

モデル世帯とは、夫と専業主婦の妻で構成される平均的なサラリーマン世帯である。所得も寿命もサラリーマンの平均である。

1つは、中年にさしかかる夫が1960年生まれ（42歳）の夫婦世帯。もう1つは、現在、サラリーマン生活をスタートして間もない夫が1980年生まれ（22歳）の夫婦世帯である。

なお、公的年金制度には、世代間の所得移転の機能があり、生まれた世代によって、生涯における保険料負担と年金受給額が異なる。従って、このように異なる世代で比較検証

することが重要となる。

(1) 1960年生まれ世代の影響は軽微

1960年生まれの夫婦世帯は、現行方式のままであれば、生涯に世帯で4,576万円（1999年価格、以下同様）の保険料（労使合計）を払い、生涯に保険料にほぼ見合う4,585万円の年金給付を受け取る見通しである（図表）。

但し、保険料負担は、今後の少子高齢化などの状況によって変更され得る。この保険料率は、高位・中位・低位と3種類出されている将来人口推計のうち、中位推計を前提にしたものであり、より少子化の進む低位推計のような場合には、保険料負担が膨らむ可能性がある。

新方式では、厚生年金保険料率は2022年まで段階的に引き上げることとされている。毎年度の引き上げ幅自体は、現行方式と変わらない。新方式と現行方式が異なるのは、引き上げが完了する年度と水準であり、現行方式では2030年度に23.1%で完了するとされている。

この世帯は、現行方式にしても、新方式にても保険料率の引き上げ途上にある2019年度終了時点でサラリーマンを引退するため、生涯の保険料負担額は変わらない（国民年金保険料が若干異なる）。

保険料の負担額は、変わらないが、確実性の観点からいえば、保険料率の変更のない新方式の方が高く、この世帯は新方式から確実性のメリットを受けることが出来る。

新方式に移行した場合、少子化などの状況によって年金受給水準が異なる。中位推計の見通しが実現すれば、4,279万円の受給額となる。保険料負担に対する比率は、0.94倍となり、保険料負担に対する受給の比率はやや低下する。これは、新しいスライド方式（マクロ経済スライドと名付けられている）によって新規に受給する年金水準が低下するためである。

高位推計が実現した場合には、保険料負担に対する受給水準は0.95倍にとどまる。なお、低位推計が実現した場合でも、受給水準は中位推計なみである。なぜならば、少子化の影響が出るのは、生まれた子ども成人して働き出す2025年度頃以降になるためである。

総じて、この世代は、保険料負担の金額自体は変わらないものの、負担に一定の歯止めがかかるというメリットが生じる。給付水準は、現行方式よりも下がるが、少子化などの進行具合による差異は大きくない。

(図表) 現行方式と新方式による世代間の負担と受給の比較
(モデル夫婦世帯)

1960年生まれ

(1999年価格、万円、倍)

	保険料負担額 (労使計) A	受給額 B	B/A
現行方式 (給付水準維持方式)	4,576	4,585	1.00
新方式 (保険料固定方式)			
高位推計		4,363	0.95
中位推計	4,571	4,279	0.94
低位推計		4,252	0.93

1980年生まれ

(1999年価格、万円、倍)

	保険料負担額 (労使計) A	受給額 B	B/A
現行方式 (給付水準維持方式)	6,345	4,577	0.72
新方式 (保険料固定方式)			
高位推計		4,366	0.73
中位推計	6,005	3,965	0.66
低位推計		3,439	0.57

(資料) 日本総研試算

(注) モデル夫婦世帯は、夫は40年間企業に勤務、妻は6年間だけ企業に勤務、それぞれ厚生年金の被保険者となる。夫の平均標準報酬月額は36.7万円。妻の平均標準報酬月額は、22万円とした。妻は、自らの退職後は専業主婦（第3号被保険者）となり、夫の退職後2年間だけ国民年金第1被保険者となる。夫は79歳、妻は86歳で死亡。

基礎年金の国庫負担割合は2分の1。人口は中位推計。新方式は、実績拠法（名目年金下限型）のケースで試算した。2007年度までの1人当たり名目賃金上昇率は0.5%、名目利回りは1.75%。2008年度以降の1人当たり名目賃金上昇率は2.0%、名目利回りは3.25%。実績は実績値を用いた。総賃金スライド率は、1人当たり名目賃金上昇率（2024年度までは税・社会保険料負担分0.2%を控除）から、2025年度までは高位の場合この間の1人当たり名目賃金上昇率と総賃金上昇率の乖離の平均値として公表されている0.30%、中位の場合0.30%、低位の場合0.31%、2026年度以降高位の場合0.92%、中位の場合1.18%、低位の場合1.50%を控除することで便宜的に求めた。

（2）新方式の影響を強く受ける1980年生まれ世代

1980年生まれ世代の保険料負担に対する受給額の比率は、現在でもより上の世代に比べて低い。

現行方式の場合、1960年生まれの世代との相違の原因は、保険料率の違いにある。1980年生まれの若い世代の場合、現行方式であれば、2030年度まで保険料率が引き上げられ、以降も2039年度終了時点で引退するまでこの保険料率を負担し続けなければならず、一方で受給額は変わらないためである。

新方式になると、保険料率の引き上げに2022年度で歯止めがかかるので、生涯における保険料負担額は現行方式の場合の6,345万円から6,005万円に低下する。しかも、これ以上上がらないという確実性のメリットを享受することが出来る。

受給水準は、現行方式より低下する。加えて、少子化などの状況によってその程度が大きく異なる。中位推計が実現した場合、保険料負担に対する受給額の比率は0.66倍となる。仮に高位推計が実現した場合、マクロ経済スライドは早期に終了し（2020年）しかもスライド率自体も1人当たり賃金上昇率との乖離が大きくないため、比率は0.73倍と現行方式みなみになる。

ところが、低位推計が実現したような場合、保険料負担に対する受給額の比率は、0.57倍まで低下してしまう。これは、マクロ経済スライドが2040年まで続き、かつ、スライド率自体も低いためである。

（3）世代によって異なる新方式の影響

このように、1960年生まれ世代が新方式への変更によって受ける影響はより若い世代に比べれば、相対的に軽微である。一方、1980年生まれの世代の受ける影響は大きく、特に少子化の進行具合によって程度が大きく異なる。

少子化による保険財政に対するインパクトを、給付サイドで調整する新方式は、保険料負担に一定の歯止め感を出したが、同時に、引退時の給付水準に対する不安定感も含んでいる。しかも、その程度は、若い世代ほど大きい。

4 . 評価と課題

少子化の進行を明確に意識し、保険料固定方式を打ち出し、給付の抑制に踏み込んだ点において「方向性と論点」は評価される。同時に、次のような課題もある。

- （1）給付乗率の引き下げや受給開始年齢の早期引き上げなど、他の給付抑制策との比較検討が必要である。現在の段階的な給付水準の抑制は、より若い世代になるほど影響が大きくなっている。新方式は、いわば、先行逃げ切り型であり、若い世代ほど給付額が少子化などによって異なることの合理的説明は難しい。例えば、給付乗率

の引き下げを組み合わせることにより、中高年齢層以上の世代にも負担を分かち合って貰うことも検討すべきである。

- (2) 新方式においても、2022年度まで厚生年金保険料率を毎年度0.354%ずつ引き上げて行く制度運営が想定されている。しかし、段階保険料方式による制度運営は、今後低成長が見込まれるなかでは、実現が困難である。公的年金制度運営の安定性のためには、できるだけ早期に保険料を固定する制度運営が望ましい。
- (3) 段階保険料方式を残したことによって、世代間格差が残された。若い世代の公的年金制度の不信を解消するには、世代間格差の是正が欠かせない。世代間格差を明確な政策目標として位置付け、新しい施策による格差是正効果の検証を絶えず行う必要がある。
- (4) 積立金の運用利回りが変動した場合、マクロ経済スライドの適用期間を変えることによって給付水準を変えるスキームとなっているが、これは合理的根拠に乏しい。積立金の運用利回りの変化が公的年金財政に与えるインパクトの吸収方法は、人口動態の変化とは別に考える必要がある。
- (5) 「方向性と論点」では、少子化にスポットが当てられている。一方、高齢化も公的年金財政にとって大きな影響を及ぼすが、その対応策は示されていない。より高齢化が進行した場合の対処方法も同時に制度に組み込む必要がある。
- (6) 厚生年金財政の支出の約3分の1は、基礎年金拠出金が占めており、2000年度では約9兆円に及んでいる。国民年金の空洞化によって拠出金額が膨らめば、厚生年金保険料率の固定化も危うくなる。保険料固定方式をより確実なものとするには、国民年金の空洞化問題や基礎年金の財源調達方法と一体的に検討することが不可欠である。現行制度を維持したまま単に徴収を強化するだけで、国民年金の空洞化が改善するのかどうか十分検討する必要がある。
- (7) 「方向性と論点」における試算では、標準ケースに、基礎年金の国庫負担を2分の1（現行3分の1）に引き上げた場合を想定している。しかし、2.7兆円の新規財源を要する国庫負担の引き上げは、財源確保の目処も全くなっておらず、2分の1への引き上げを前提とした試算には、現制度と連続的に比較検証する上で混乱が生じる。財源の目処をつけた上で、2分の1の場合を標準ケースとした情報開示にすべきであろう。

以上